Procedência: Procuradoria de Obrigações
Interessado: PMMG
Número: 15.732
Data: 01 de agosto de 2016
Ementa:

DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. SERVIDOR PÚBLICO. RESPONSABILIDADE CIVIL. NATUREZA SUBJETIVA (DOLO E CULPA). PREJUÍZO CAUSADO AO ESTADO. APURAÇÃO EM PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. DEVIDO PROCESSO LEGAL, AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO. DEVER DE INDENIZAR. AUTOEXECUTORIEDADE ADMINISTRATIVA. LEI ESTADUAL Nº 19.490/11. DECRETO ESTADUAL Nº 46.278/13. OBRIGATORIEDADE DE BUSCAR O RESSARCIMENTO. LEGITIMIDADE DOS DESCONTOS CONSIGNADOS EM FOLHA DE PAGAMENTO.
Se o ordenamento mineiro autoriza na Lei Estadual nº 19.490/11 e no Decreto Estadual nº 46.278/13 que se realizem descontos consignados em folha de pagamento do servidor militar ou civil e a Administração Pública, em regular procedimento administrativo em que são garantidos o contraditório e a ampla defesa, apura os pressupostos da responsabilidade subjetiva do servidor perante o Estado e fixa a indenização devida, é legítima a autoexecutoriedade que materializa o dever ressarcitório na via administrativa, sem a necessidade prévia de recorrer ao Judiciário, nem de obter a concordância expressa do agente público.

Conclusão: São legítimos os descontos realizados pelo Estado em folha de pagamento de servidor militar após regular procedimento administrativo em que foram observados o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa.

Classificação temática: Servidor Público. Responsabilidade Civil.

RELATÓRIO

1. Trata-se de expediente oriundo da Procuradoria de Obrigações tendo em vista questionamentos da PMMG a propósito da restituição aos cofres estaduais de danos causados por servidores públicos:

> "Em casos que tais, após a devida análise e considerações esta Especializada devolve os expedientes ao órgão de origem, a fim de que seja reaberto o procedimento administrativo respectivo, garantindo-se ao servidor envolvido o exercício do contraditório e de todos os meios de defesa que lhe são inerentes, viabilizando-se, assim, se for o caso, o desconto da correspondente quantia em folha de pagamento."

2. Invocando a Lei Estadual nº 19.490/11 (artigo 4º, V) e o Estatuto dos Servidores Públicos (artigo 209, § 1º), a Procuradora Coordenadora da Cobrança Cível da AGEMG assevera que o relatório final da sindicância da PMMG que conclui pela responsabilidade do servidor quanto ao ressarcimento do dano pode admitir desconto em folha de pagamento. Menciona que a jurisprudência requer previsão legal e regular processo administrativo, assegurados contraditório e ampla defesa, sendo que o artigo 2º, V do Decreto Estadual nº 46.278/2013 dispõe sobre a consignação em folha de pagamento do servidor público ativo ou inativo e pensionista do Estado, quanto à reposição e indenização de valores ao erário.

3. A promoção menciona que, em sentido contrário, a PMMG devolve à AGE diversos expedientes ao argumento da "ilegalidade da medida de desconto em folha, com base em Parecer da lavra da Assessoria Jurídica do próprio órgão – Parecer Jurídico n. 14/2016 – AJDAL/J":

> "Sustentam, em síntese, que a previsão genérica do inc. V, do art. 4º da Lei Estadual n. 19.490/2011 não é o bastante a autorizar o desconto em folha. Citam julgado do TJMG, no sentido de que não é dado à Administração buscar o ressarcimento do dano com base nos princípios da autotutela e autoexecutoriedade, devendo-se valer de ação judicial própria. Argumentam, ainda, que o Estatuto dos Servidores Públicos de Minas Gerais não se aplica à Polícia Militar, sequer subsidiariamente, já que possuem Estatuto próprio com previsão de desconto em folha apenas mediante expressa autorização do servidor."

4. Reiterando o entendimento no sentido da possibilidade de desconto, diante de previsão legal, desde que observado o devido processo legal administrativo, acresce que o desconto em folha consubstancia meio eficaz de

recuperação do crédito, prevenindo a judicialização e reduzindo custos da Administração Pública.

5. Em relação aos documentos anexos à promoção, serão referenciados somente aqueles relevantes e que serão objeto de exame neste caso, tendo em vista orientação recebida em modelo encaminhado por email, em 06.07.2016, a propósito da nova sistemática de manifestação da Consultoria Jurídica da AGEMG.

6. Destaca-se, neste caso, o Ofício nº 799.2A/16-DAL do Subdiretor de Apoio Logístico da PMMG que, em procedimento administrativo no qual foi apurado acidente ocorrido em 20.12.2008 com danos à viatura policial imputados ao PM CB PM Marcelo Braga O ofício mencionou o recebimento dos autos "para reabertura do processo e possível desconto compulsório em folha de pagamento do servidor", sendo que, com base em Parecer da PMMG entende que "os soldos, subsídios e vencimentos dos agentes públicos têm natureza de verba alimentícia", razão pela qual a corporação "não efetua desconto compulsório em folha de pagamento de servidor, salvo autorização formal do servidor ou em cumprimento de decisão judicial".

7. Por sua vez, o parecer jurídico nº 14/2016 – AJDAL/J, após ponderações relativas à prescrição e ao exercício do poder disciplinar específicos do caso em questão, referiu-se ao item 8.3.20 do Manual de Gerenciamento da Frota que estabelece que o desconto do valor pertinente à responsabilidade por danos nos vencimentos somente é possível se houver autorização expressa, o que colide com o artigo 4, V da Lei Estadual nº 19.490/11. Embora reconhecendo que, no embate entre lei e resolução, prevalece a primeira, invoca a natureza alimentícia dos soldos, subsídios e vencimentos dos agentes públicos, com base no artigo 100, § 1º-A da Constituição da República e no artigo 649, IV do CPC que estabelece a sua impenhorabilidade absoluta. Questiona a compulsoriedade do desconto em folha determinada na Lei Estadual nº 19.490/11 e no Decreto Estadual nº 46.278/13 (artigo 2º, V e VII), ao que acresce decisão do TJMG no sentido de que à Administração não é dado o direito de buscar o ressarcimento do dano com base na autotutela e autoexecutoriedade. Por fim, opina no sentido da inaplicabilidade do Estatuto dos Servidores à Polícia Militar, em face do Estatuto próprio em vigor.

7. É o breve relatório. Passo a opinar.

PARECER

1. Considerações preliminares sobre responsabilidade civil do terceiro que causa prejuízo ao Estado e sistema indenizatório de que dispõe a Administração Pública mineira

8. Aqueles que se relacionam com o Estado, sejam eles cidadãos, servidores públicos, contratados ou outras pessoas públicas, podem com seus comportamentos omissivos ou ativos causar prejuízos à Administração, sendo necessário definir, à luz do sistema jurídico, as consequências incidentes na espécie. A esse propósito, cabe elucidar que a responsabilidade extracontratual ou aquiliana incide quando determinada pessoa infringe um dever legal, não importa se a obrigação decorre do regime jurídico de direito público ou privado. Essa responsabilidade distingue-se da chamada responsabilidade contratual, originária de um vínculo firmado por acordo entre interessados e presente quando há ofensa a cláusulas pactuadas entre as partes. Confira-se a seguinte lição doutrinária:

> "A responsabilidade, quer pública, quer privada, pode ser contratual e extracontratual. A responsabilidade contratual deriva da infração de cláusulas aceitas por ambas as partes. A responsabilidade extracontratual é derivada da idéia de que quem desempenha uma atividade deve suportar-lhe os riscos e perigos, as vantagens e desvantagens. Do ponto de vista histórico, a responsabilidade privada é instituto antigo e milenar, tendo suas bases no direito romano; já a responsabilidade pública nasce praticamente com o Direito Administrativo, nos fins do século XIX."[1]

9. É admissível, portanto, que um servidor cause prejuízo ao Poder Público no exercício das suas atribuições, cabendo ao Estado, em cada caso, aferir se o comportamento funcional foi doloso ou culposo e, em caso positivo, deve a Administração promover as medidas necessárias para que o erário seja ressarcido dos danos sofridos. As Cortes de Contas vêm entendendo que a Administração buscar sua reparação em face do agente responsável nos casos de dolo ou culpa, apurados pelos critérios gerais do Código Civil, dado que a responsabilidade do servidor, diferentemente da responsabilidade da Administração, é subjetiva.[2]

---

[1] CAMPOS, Humberto Alves. Responsabilidade civil do Estado em face de terceiros não-usuários de serviços públicos: teoria e jurisprudência. A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional. Belo Horizonte: Fórum, ano 09, n. 36, p. 156, abr./jun. 2009

[2] TC-007.425/00-3 - Consulta, TCU, Boletim de Direito Administrativo, set/2001, p. 713

10. Não seria razoável que o Estado sofresse prejuízos decorrentes de atos dos servidores quando os mesmos agem dolosa ou culposamente, lembrando Heleno Taveira Torres que "mais justo ainda é entender que à sociedade não cabe suportar despesas oriundas de condutas irresponsáveis dos respectivos agentes públicos."[3] De fato, buscar a reparação dos danos sofridos pelo Estado consubstancia medida assecuratória da permanência do patrimônio público, em atendimento aos princípios da continuidade do serviço público, da moralidade e da legalidade administrativa.

11. No âmbito do Estado de Minas Gerais, o artigo 16 da Constituição Mineira fixa que é obrigatória a regressão, no prazo estabelecido em lei, contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, donde resulta claro que, se o dever do Estado perseguir regresso em face do agente público é coercitivo, também o é a obrigação de perseguir a reparação de dano causado diretamente à Administração, tratando-se da ideia basilar de "função" pública.

12. A partir do momento em que alguém causa dano ao patrimônio do Estado, surge para o Poder Público o interesse em apurar administrativamente se há um agente responsável pelo dano e se esse agente atuou com dolo ou culpa. Cabe, pois, à Administração Pública investigar a existência dos pressupostos ressarcitórios e buscar a atuação de seu direito de ser indenizada. Dessa competência específica (de coletar os dados fáticos pertinentes ao contexto em tese) não pode o Estado abrir mão, por se tratar de dever irrenunciável e competência indisponível.

13. Assim, a Administração deve verificar se o agente público agiu com dolo ou culpa, bem como a presença dos requisitos da natureza subjetiva da responsabilidade. Para tanto, tem-se como admissível instaurar procedimento para buscar os dados necessários à elucidação do quadro de responsabilidade. Considerando a crise enfrentada pelo Judiciário inclusive pelo grande número de processos em trâmite, bem como o dever de a Administração somente tomar providências materiais ou judiciais se evidentes os pressupostos do direito pretendido pelo Estado, tem-se o incremento da seara administrativa como preliminar a qualquer medida executiva ressarcitória. O Poder Público não pode ensejar aventuras jurídicas, não pode restringir indevidamente universos subjetivos individuais, sendo igualmente inadmissível omissão apuratória, excessos de autoexecutoriedade ou fazer proliferar ações que terminem com significativo índice de sucumbência e alto sacrifício da tranquilidade de agentes

[3] TORRES, Heleno Taveira. O princípio da responsabilidade objetiva do Estado e a teoria do risco administrativo. Revista de Informação Legislativa, n. 126, abr/jun 1995, p. 24

públicos. E se é certo que o Estado não pode se omitir em coletar elementos que demonstrem se agentes públicos deverão, ou não, em última instância, arcar com os ônus do ressarcimento, também é induvidoso que a forma mais eficaz e legítima de atuação deve ser perseguida na realidade administrativa.

14. A aferição, de modo objetivo, se há elementos evidenciadores da culpa ou dolo dos agentes públicos exigirá, pois, procedimentalização que é um dos traços mais marcantes da evolução do Direito Público nas últimas décadas, consoante lição de José Manuel Sérvulo Correia ao prefaciar o livro "Participação administrativa procedimental: natureza jurídica, garantias, riscos e disciplina adequada" da autora e Procuradora do Estado Luísa Cristina Pinto e Netto:

> "O procedimento administrativo afirmou-se como um dos institutos centrais do Direito Administrativo. Em Direitos como o alemão, o italiano ou o português, ele ganhou mesmo uma identidade semântica, uma vez que, tendo ficado a expressão *processo administrativo* reservada para designar a estruturação normativa seqüenciada do conhecimento e decisão pelos tribunais dos litígios jurídico-administrativos, a locução *procedimento administrativo* cobre a estrutura normativamente seqüenciada das condutas da administração e dos particulares destinadas à preparação, tomada e execução das decisões administrativas graças à recolha e ao tratamento da informação pertinente. Inicialmente pensado e legislado no tocante à preparação e emissão dos actos administrativo, o procedimento administrativo viu depois o seu raio de acção alargado à preparação e celebração dos contratos administrativos ou, mesmo, dos contratos de direito privado da administração, e, até, à preparação e acompanhamento de operações materiais da administração carecidas de enquadramento jurídico."[4]

15. A administrativista Luísa Cristina Pinto e Netto observa que "A procedimentalização da atividade administrativa tem se feito acompanhar e tem se completado pela afirmação de um princípio de justiça procedimental, o princípio do devido procedimento eqüitativo, que permite dar sentido a esta progressiva conquista do terreno administrativo pelo procedimento", donde conclui que "a procedimentalização da atividade administrativa firma-se como

[4] CORREIA, José Manuel Sérvulo. Prefácio. *In* PINTO E NETTO, Luísa Cristina. Participação administrativa procedimental: natureza jurídica, garantias, riscos e disciplina adequada. Belo Horizonte: Fórum, 2009

princípio do Direito Administrativo contemporâneo, ladeada pelo princípio do devido procedimento eqüitativo."[5]

16. Clássicas já eram as lições dos professores Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari ao aduzir que "o processo administrativo aberto, visível, participativo, é instrumento seguro de prevenção à arbitrariedade. Dele não se pode abrir mão, minimamente que seja. Se bem é certo que a função administrativa não se perfaz somente pela via do processo administrativo, inequívoco que essa é a via majoritária. (...) Hoje, muito mais que um *iter* para a produção dos atos administrativos, o processo administrativo é um instrumento de garantia dos administrados em face de outros administrados e, sobretudo, da própria Administração."[6]

17. Atentando para a necessidade de procedimentalização do juízo sobre a existência, ou não, de dolo ou culpa dos agentes públicos cujos comportamentos prejudicaram o Estado, explicita-se que o sequenciamento formal de atos implica segurança jurídica para a Administração e para o servidor. Viabiliza-se que, além da manifestação de vontade dos órgãos e entidades administrativas, tenha-se previamente também a declaração de vontade do agente público, a coleta de elementos que formem a convicção técnica sobre a existência de culpa ou dolo, o que, além de concretizar a co-participação e o aspecto dialógico das competências estatais, reduz a possibilidade de equívocos na decisão final do órgão competente. A democraticidade de uma relação mais ampla entre Administração e agente público que poderá ser responsabilizado em sede de direito de regresso maximiza a correção e a eficiência da atuação do Estado.

18. É com fundamento em tais argumentos, que se entende essencial conferir transparência e objetividade à atuação da Administração Pública na apuração do dever do terceiro, que tenha causado prejuízo ao Estado, ressarcir, ou não, o erário. Para tanto, entende-se razoável que tramite processo administrativo no bojo do qual o órgão competente possa colacionar elementos suficientes para decisão que concretize as normas do ordenamento de regência. Em sede de procedimento administrativo, torna-se viável coletar dados relativos à sua atuação, a fim de que o órgão de representação (Advocacia Geral do Estado), com base nesses dados concretos levantados, exerça a competência que lhe cabe, qual seja, verificar a pertinência das medidas previstas no ordenamento destinadas ao efetivo ressarcimento do patrimônio público.

---

[5] PINTO E NETTO, Luísa Cristina. Participação administrativa procedimental: natureza jurídica, garantias, riscos e disciplina adequada, op. cit., p. 51

[6] FERRAZ, Sérgio & DALLARI, Adilson Abreu. Processo Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 24-25

19. Não há dúvida que a indenização busca incorporar ao erário o valor subtraído do Estado por determinado comportamento do terceiro que tenha causado dano à Administração, configurando-se como sanção de natureza patrimonial; tal sanção patrimonial independe de qualquer sanção disciplinar, penal ou de improbidade administrativa. Não se admite a omissão dos órgãos responsáveis para fazer levantamento isento dos fatos que ensejaram prejuízo ao Poder Público.

20. Doutrinadores contemporâneos têm analisado as providências cabíveis quando concluído o procedimento administrativo:

> "Se ao final do processo ficou provada a responsabilidade civil do agente – quer dizer, que sua conduta foi ilícita, culposa e danosa -, a Administração pode exigir-lhe diretamente o ressarcimento. Se este não efetuar espontaneamente o pagamento, há duas possibilidades: (1) se o agente possuir patrimônio suficiente para saldar seu débito e este não for de diminuta quantia, deve a Administração proceder à inscrição na dívida ativa e ajuizar *execução fiscal*; (2) se o agente não possuir patrimônio suficiente ou se o débito for de pequena monta, deve a Administração proceder ao desconto da quantia na remuneração paga a ele; nesse caso o desconto deve limitar-se a uma percentagem que possibilite o adequado sustento do agente."[7]

21. Uma vez instruídos e findos os procedimentos administrativos, tendo o Estado concluído pela responsabilidade do agente público em razão da sua atuação dolosa ou culposa, é possível que o servidor concorde com a pretensão regressiva e indenize o Estado pela via administrativa, o que consubstanciará o acordo entre as partes, com adesão do agente ao juízo público definitivo.

22. Se assim não acontecer, entre em questão a viabilidade de o Poder Público adotar medidas autoexecutórias, o que, no Estado de Minas Gerais, encontra amparo em preceitos legais e regulamentares. De fato, a Lei Estadual nº 19.490, de 13.01.2011, normatizou a matéria e assim definiu nos artigos 1º e 2º:

> "Art. 1° As consignações em folha de pagamento de servidor público civil ou militar, ativo ou inativo e de pensionista da

[7] MARTINS, Ricardo Marcondes. Efeitos dos vícios do ato administrativo. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 605

> administração direta, autárquica e fundacional dos Poderes do Estado, do Ministério Público e do Tribunal de Contas serão reguladas por esta Lei.
> Art. 2° Considera-se consignação em folha de pagamento o desconto efetuado na remuneração, provento ou pensão do servidor público ativo ou inativo e de pensionista da administração direta, autárquica e fundacional dos Poderes e órgão do Estado, tendo por objeto o adimplemento de obrigações de sua titularidade assumidas junto às entidades enumeradas nesta Lei."

23. O artigo 4º da Lei Estadual nº 19.490/11, por sua vez, definiu como consignação compulsória "reposição e indenização de valores ao erário" (inciso V), bem como "cumprimento de decisão judicial ou administrativa" (inciso VII), donde resulta claro haver base legal para os descontos que busquem indenizar o Estado de prejuízos causados por servidor, com fulcro em decisão administrativa proferida em procedimento que seguiu o devido processo legal.

24. O Decreto Estadual nº 46.278, de 19.07.2013, que regulamentou a matéria conforme disposto em seu artigo 1º, reiterou no artigo 2º:

> "Art. 2º Consignação compulsória é o desconto incidente sobre a remuneração, efetuado por força de lei ou decisão judicial, compreendendo:
> (...) V – reposição e indenização de valores ao erário;
> (...) VII – cumprimento de decisão judicial ou administrativa;"

25. Sendo assim, quanto à execução do ressarcimento devido ao Estado no caso de dano causado por servidor, apurado e fixado em procedimento administrativo, tem-se autorização legal e regulamentar para o desconto previsto como consignação compulsória em folha de pagamento. Ademais, cumpre destacar que o Decreto Estadual nº 46.757, de 13.05.2015, consagrou o uso de meios alternativos de cobrança de créditos do Estado. A partir de um projeto originário desta Advocacia Geral do Estado com integração de diversos outros órgãos, tornou-se possível, no lugar de ajuizamento de ações executórias, o encaminhamento para protesto de Certidões de Dívida Ativa (CDAs) também dos créditos de natureza não-tributária do Estado. Destaque-se que a adoção do protesto extrajudicial como forma alternativa da cobrança dos créditos de menor valor revelou-se exitosa em virtude do retorno financeiro alcançado, já que o percentual de resgate para os cofres públicos (25,79% do valor dos títulos

protestados, considerado o período de 03.04.2014 a 15.09.2015) é superior àquele verificado nas execuções fiscais (cerca de 1,2% do valor dos títulos ajuizados). Considerando neste caso se ter, futuramente, crédito de natureza não tributária de R$ 70,00 (setenta reais), adverte-se pela possibilidade de cobrança alternativa do valor. Antes de se cogitar do procedimento consagrado no Decreto Estadual nº 46.757/15, entretanto, é mister analisar a legitimidade de medidas que o ordenamento admite que sejam tomadas na esfera administrativa, de modo que se obtenha direta e materialmente o ressarcimento necessário.

26. Observe-se que a própria indisponibilidade do interesse público aliada à existência de mecanismos efetivos que podem ensejar a indenização do erário na esfera administrativa exclui a possibilidade de flexibilização, pelo administrador, quanto ao acionamento eficaz do terceiro responsável pelo dano ao Estado. Fixada a responsabilidade do terceiro, identificadas vias de ressarcimento aptas a harmonizar os custos e benefícios buscados, cabe à autoridade competente diligenciar a materialização do ressarcimento em face do causador do prejuízo, com o menor dispêndio de recursos estatais, necessário respeito às garantias individuais e máxima efetividade administrativa.

2. A autoexecutoriedade por meio de descontos previstos no ordenamento jurídico

27. A autoexecutoriedade é o atributo em razão do qual o Poder Público obriga direta e materialmente o terceiro a cumprir a obrigação imposta pelo comando do ato administrativo, sem a necessidade de intervenção judicial prévia. Não se trata, aqui, de mera imposição de um dever ao terceiro, o que consubstancia a imperatividade administrativa. A autoexecutoriedade implica força direta e material que constrange o terceiro a que o ato administrativo seja executado.

28. Conforme clássica lição de Celso Antônio:

> "A executoriedade não se confunde com a *exigibilidade,* pois esta não garante, só por si, a possibilidade de *coação material,* de *execução* do ato. Assim, há atos dotados de exigibilidade, mas que não possuem executoriedade. (...) Nos casos de executoriedade, pelo contrário, a Administração, por si mesma, compele o administrado, como *verbi gratia,* quando dissolve uma passeata, quando interdi-ta uma fábrica,

> quando se *apossa* (caso de requisição) de bens indispensáveis ao consumo da população em caso de urgência ou calamidade pública, quando apreende medicamento cujo prazo de validade se expirou, quando destrói ali-mentos deteriorados postos à venda, quando interna compulsoriamente uma pessoa portadora de moléstia infecto-contagiosa em época de epidemia.
> Em suma: a executoriedade é um *plus* em relação à exigibilidade, de tal modo que nem todos os atos exigíveis são executórios."[8]

29. Esse "plus" está presente quando o Estado pode constranger materialmente alguém a cumprir um dever, sendo necessário obedecer todas as normas do regime jurídico administrativo, inclusive princípios implícitos como a proporcionalidade e explícitos como a legalidade.[9] Ademais, somente há autoexecutoriedade possível em duas hipóteses específicas: a autoexecutoriedade é atributo que se reconhece a Administração somente diante de expressa autorização legislativa ou em situações emergenciais em que apenas se atingirá o interesse público com o exercício da força estatal direta.

30. Sobre a autoexecutoriedade nos casos em que a lei autoriza, o administrativista português Mário Aroso Almeida consolida a orientação doutrinária sobre a matéria:

> "A Administração Pública dispõe de *autotutela executiva* nos casos em que a lei lhe confere o poder de proceder à execução forçada dos seus atos administrativos, quando estes não tenham sido espontaneamente cumpridos, isto é, quando eles impunham obrigações e essas obrigações não foram cumpridas pelos respectivos destinatários.
> (...)
> O princípio fundamental nesta matéria, é o de que do princípio da legalidade da actividade administrativa decorre que o legislador deve definir, de modo suficientemente densificado, as condições de que depende a possibilidade de a Administração praticar atos jurídicos e realizar operações materiais de execução coactiva das determinações contidas

[8] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo.* 20.ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 390-391
[9] Confira-se: AgrMC n° 4.193-SP, rel. Min. Laurita Vaz, 2a Turma do STJ, julgamento em 23.10.2001, DJU de 04.02.2002

> em ato administrativo. O fundamento legal da autotutela executiva da Administração pode concretizar-se na previsão de específicos atos de execução, relativamente a categorias específicas de atos administrativos, ou na previsão de um regime de execução relativo a categorias genéricas de pretensões da Administração."[10]

31. Também para Harmut Maurer, "sob execução administrativa deve ser entendida a imposição por meio de coerção de deveres jurídico-públicos do cidadão ou de um outro sujeito jurídico pela autoridade em um procedimento administrativo", o que distingue Administração Pública e particular:

> "A autoridade pode, ao contrário, executar mesma suas pretensões – sem intercalação de um tribunal julgador e órgãos de execução especiais -, ela mesma deitar a mão. Também essa execução própria da administração pressupõe um título executivo, mas a autoridade pode, por meio da promulgação de um ato administrativo, constituir mesma o título executivo necessário. Com isso o ato administrativo também se converte no conceito central do direito administrativo executivo. Somente quando e à medida que a administração está autorizada a determinar pretensões jurídico-administrativas por ato administrativo, entra em consideração uma execução jurídico-administrativa."[11]

32. Exemplo típico dessa autoexecutoriedade é a autorização legal para descontos, nos contracheques dos servidores, de obrigações ressarcitórias regularmente apuradas e fixadas ou de parcelas remuneratórias que lhes foram pagam indevidamente a maior. Nestes casos, o ordenamento admite que, sem requerer a concordância do servidor ou o acesso ao Judiciário mediante ação cabível, a própria Administração realize, mensalmente, o desconto do montante recebido indevidamente a maior, observando um percentual que atenda a exigência da proporcionalidade.

33. Nesse contexto, o pagamento do prejuízo causado ao Estado e apurado em processo administrativo carece de execução, visto que o servidor não agiu de modo a que se alcançasse o resultado necessário. O não cumprimento

---

[10] ALMEIDA, Mário Aroso. Teoria Geral do Direito Administrativo: temas nucleares. Coimbra: Almedina, 2012, p. 186-187

[11] MAURER, Harmut. Direito administrativo geral. 14ª ed. Trad. Luís Afonso Heck. Barueri: Manole, 2006, p. 562-563

espontâneo pelo agente público do dever de indenizar o erário coloca em questão a execução forçada, mediante desconto realizado pela Administração que ultimará resultados a que o servidor já estava obrigado. Afinal, como ensina Mário Aroso,

> "Quando um ato administrativo impuser uma obrigação a alguém e essa obrigação não for cumprida, a Administração dispõe, portanto, por via de regra, de poderes de autotutela executiva, na medida em que lei lhe confere a possibilidade de reagir a essa situação através do desencadeamento de um *procedimento de execução*, dirigido à adoção dos atos jurídicos e à realização das operações materiais previstos como passíveis de serem utilizados para concretizar, no plano dos factos, o que o ato incumprido impunha e não foi feito (...)".[12]

34. Aquiesce-se, pois, com a orientação doutrinária segundo a qual é legítimo o desconto, desde que tal comportamento autoexecutório seja previsto em lei e subsequente a um regular procedimento administrativo, o que pressupõe observância regular de ampla defesa e contraditório.[13] Cumpridas tais garantias constitucionais, sendo evidente a regularidade da restauração de juridicidade buscada, lícito é à Administração, independentemente do consentimento do servidor ou de autorização judicial, promover a recomposição do erário, conforme desconto em percentual que se afigure razoável, nos termos das normas de regência.

35. Tem-se, na mesma linha de raciocínio, a doutrina comparada:

> "A vinculação estatal-jurídica necessária à execução administrativa obtém pelo fato de também ela dever tomar por base um título inequívoco em forma de ato administrativo, de ela, ademais, dever ser realizada sob a observância de prescrições administrativas rigorosas e de, enfim, tanto o ato administrativo como pressuposto de execução como a realização da execução estarem sujeitos a controle judicial."[14]

---

[12] ALMEIDA, Mário Aroso. Teoria Geral do Direito Administrativo: temas nucleares, op. cit., p. 188

[13] O Superior Tribunal de Justiça "tem firmado o entendimento de que a invalidação de ato administrativo classificado como ampliativo de direito depende de prévio processo administrativo, em que sejam assegurados ao interessado o contraditório e a ampla defesa." (MS nº 8.627-DF, rel. Min. Paulo Medina, 3a Seção do STJ, DJU de 29.11.2006, p. 268)

[14] MAURER, Harmut. Direito administrativo geral, op. cit., p. 564

36. Hely Lopes Meirelles esclarece:

> "O desconto em folha de pagamento é forma administrativa usual para retenção de contribuições de previdência, de imposto de renda, de quantias pagas indevidamente aos servidores de empréstimos contraídos no serviço, de aquisições ou consumações feitas na própria repartição ou por seu intermédio. Essa modalidade de desconto é legítima quando realizada na forma e limites previstos no Estatuto respectivo e não houve dúvida sobre a quantia a ser reposta."[15]

37. Na jurisprudência, há acórdãos fixando a legitimidade dos descontos autorizados em lei, em situações de reposição do pagamento indevido, excluído qualquer caráter punitivo[16]. Também há julgados no sentido da obrigatoriedade da restituição ao erário, pelo servidor[17], mesmo porque "É pacífico o entendimento de que a Administração tem o direito de reparar os atos praticados irregularmente, tanto assim, que a matéria já foi até mesmo sumulada pelo col. STF."[18] O STJ já admitiu descontos em favor do erário realizados na remuneração de servidor público[19] e decidiu pela observância dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade que evidenciam a adequação do percentual de até 10% da remuneração do servidor como limite de descontos, "tanto para as reposições quanto para as restituições advindas de indenização"[20]

38. Não se ignora a existência de posicionamentos que defendem a impossibilidade de absoluta a Administração realizar desconto em folha de pagamento, de modo coercitivo, cabendo-lhe buscar a cobrança segundo os mecanismos processuais comuns[21]. Analisando a evolução da jurisprudência sobre a matéria, tem-se que o STF, originariamente, ao decidir o Recurso Extraordinário n° 158.543-RS, assentou:

---

[15] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 468
[16] Reex. n° 56.891, rel. Juiz Araken Mariz, 2ª Turma do TRF da 5ª Região, DJ de 31.07.1998, p. 92
[17] Apelação Cível n° 83.258, rel. Des. Fátima Nancy Andrighi, 3ª Turma Cível do TJDF, DJDF 02.04.1996, p. 4.772
[18] Apelação Cível n° 203.437-9, rel, Desembargador Abreu Leite, TJMG, julgamento em 28.08.2001
[19] RMS n° 32.547-BA, rel. Min. Mauro Campbell Marques, 2ª Turma do STJ, DJe de 13.04.2011
[20] REsp n°638.813-RN, rel. Min. Laurita Vaz, 5ª Turma do STJ, DJU de 07.02.2008
[21] Ag. Regimental no REsp n° 1.197.305-MG, rel. Min. Nefi Cordeiro, 6ª Turma do STJ, DJe de 24.06.2015. ANDRADE, Érico. Responsabilidade civil do estado e o direito de regresso. São Paulo: IobThomson, 2005, p. 105-106.

> "Tratando-se de ato administrativo cuja formalização haja repercutido no campo de interesses individuais, a anulação não prescinde da observância do contraditório, ou seja, da instauração de processo administrativo que enseje a audição daqueles que terão modificada a situação já alcançada. Presunção de legitimidade do ato administrativo praticado, que não pode ser afastada unilateralmente, porque é comum à Administração e ao particular."[22]

39. Observe-se serem duas coisas diversas a exigência de ampla defesa e contraditório em processo administrativo que se verifique o dever de indenizar o Estado (ou o pagamento a maior de determinadas parcelas indevidas) e o desconto, comportamento autoexecutório, posterior a aferição dos pressupostos ressarcitórios (ou posterior à invalidação). É fato incontroverso que, sem a observância das garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório prévias à conclusão sobre o dever de indenizar, não se admite o ato de que busque o ressarcimento administrativo, o que, à obviedade, inviabiliza falar-se em desconto posterior.

40. Não é correto pressupor, contudo, que ampla defesa e contraditório anteriores à aferição dos pressupostos indenizatórios acarretam, por si só, automática constitucionalidade ou inconstitucionalidade do desconto. São, de fato, dois aspectos a serem cumulativamente analisados quando do exame da constitucionalidade, ou não, do desconto na folha de pagamento do servidor: a) a aferição do dever de ressarcir anterior e regular, após processo administrativo em que se tenha assegurado ampla defesa e contraditório; b) a constitucionalidade da regra legal que autorizou o desconto na via administrativa, com atendimento da razoabilidade, em especial quanto ao percentual previsto. Entende-se lícito o desconto se não violados os princípios constitucionais do devido processo legal e do direito de defesa, nem mesmo o pressuposto específico da autoexecutoriedade neste caso (por haver constitucional autorização legislativa, com respeito à exigência de proporcionalidade). Na ausência de qualquer dos pressupostos explicitados, não é cabível realizar o desconto.

41. O STF, posteriormente, decidiu que o dispositivo legal que prevê descontos em contracheque de servidores "não teria sido recepcionado pela Constituição Federal, por violar tanto o princípio da presunção de inocência (CF, art. 5°, LVII) quanto o da irredutibilidade de vencimentos (CF, art. 37, XV)". Segundo o julgado, se se admitisse a redução da remuneração dos servidores na

[22] RE n° 158.543-RS, rel. Min. Marco Aurélio de Mello, 2ª Turma do STF, RTJ, v. 156-03, p. 1.042

hipótese prevista em lei, "legitimar-se-ia verdadeira antecipação de pena, antes mesmo de eventual condenação, nada importando a previsão de devolução das diferenças, no caso de absolvição". Além disso, entendeu-se que "tal hipótese não se encontraria entre as exceções estabelecidas pelo art. 37, XV, da CF."[23] Com a devida vênia, a Corte Suprema, neste acórdão, não atentou para a possibilidade de harmonização entre o instituto da autoexecutoriedade com a juridicidade e a exigência de proporcionalidade, ignorando raciocínio irrepreensível do Pleno no MS nº 24.544 ao analisar legislação federal com conteúdo equivalente ao do ordenamento estadual:

> "Decorrendo o desconto de norma legal, despicienda é a vontade do servidor, não se aplicando, ante o disposto no artigo 45 da Lei nº 8.112/90 e no inciso I do artigo 28 da Lei nº 8.443/92, a faculdade de que cuida o artigo 46 do primeiro diploma legal - desconto a pedido do interessado."[24]

42. No citado acórdão, exarado no MS nº 24.544, o Min. Cezar Peluso assim analisou a legislação federal que prevê desconto em favor da União, independentemente de concordância do servidor, com normas de conteúdo equivalente às consagradas em diplomas legais e regulamentares mineiros:

> "É verdade que o caput do art. 45 da Lei nº 8.112, de 1990, preceitua, literalmente, que, salvo por imposição legal ou mandado judicial, MS nº 25.643 – Rel. Min. Ricardo Lewandowski nenhum desconto pode incidir sobre remuneração ou provento, e, no § único, subordina a consignação em folha de pagamento a terceiro à autorização do servidor. Mas, aqui, há expressa previsão legal para o desconto (art. 28, I, da Lei nº 8.443, de 1992), e a consignação não é a favor de terceiro, mas do órgão pagador mesmo, que é União, ou seja, do erário federal. Esta é a razão por que não delira o Decreto nº 3.297, de 17 de dezembro de 1999, que, regulamentando o art. 45 da Lei nº 8.112, de 1990, reputa, no art. 3º, como consignações compulsórias, entre outras, 'reposição e indenização ao erário' (inc. V), 'decisão judicial ou administrativa' (inc. VII) e 'outros descontos compulsórios instituídos por lei' (inc. X). O que se exige é apenas que a

[23] RE nº 482.006-MG rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno do STF, julgado em 07.11.2007, Informativo 487 do STF
[24] MS nº 24.544, rel. Min. Marco Aurélio, Pleno do STF, DJU de 04.03.2005

> dívida seja líquida e que tenha sido apurada em procedimento administrativo regular, com estrita observância dos poderes do contraditório e ampla defesa, inerentes ao justo processo da lei (due process of law), segundo, aliás, pode a contrario sensu inferir-se a precedente da Corte (cf. AI nº 241.428-AgR, rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ de 18.02.2000). Ambos esses requisitos foram cumpridos na espécie."[25]

43. O que restou fixado foi a desnecessidade de aquiescência do servidor para que se promova o ressarcimento do dano por meio de desconto sobre remuneração autorizado em lei em favor do Poder Público. Referida conclusão, proclamada em caso de tomada de contas especial levada a cabo pelo Tribunal de Contas da União, incide integralmente no caso de processo administrativo estadual em que, assegurados o contraditório e a ampla defesa, se apurem os pressupostos do dever indenizatório e se fixe regularmente o montante devido. Autorizando tal entendimento, tem-se o artigo 4º, V e VII da Lei Estadual nº 19.490/11, bem como o artigo 2º, V e VII do Decreto Estadual nº 46.278/2013.

44. Embora o STF não tenha reconhecido haver repercussão geral na discussão sobre descontos em remuneração do quadro de pessoal do Estado[26], em acórdãos recentes vem estabelecendo as premissas para que se tenha como lícito esse procedimento autoexecutório no sistema jurídico:

> "O entendimento adotado pela Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal, no sentido de que "(...) descontos de quantias pagas além do devido pressupõem apuração dos valores em processo administrativo no qual fique assegurado ao servidor o exercício do direito de defesa ante eventual excesso ou erro de cálculo" (AI 241.428-AgR, Rel. Min. Marco Aurélio), e ao "(...) Estado é facultada a revogação de atos que repute ilegalmente praticados; porém, se de tais atos já decorreram efeitos concretos, seu desfazimento deve ser precedido de regular processo administrativo" (RE 594.296-RG, Rel. Min. Dias Toffoli – Tribunal Pleno). 2. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os

[25] MS nº 24.544, rel. Min. Marco Aurélio, Pleno do STF, DJU de 04.03.2005
[26] Repercussão Geral no RE nº 588.944-SE, rel. Min. Cezar Peluso, STF, DJe de 12.11.2009

fundamentos que lastrearam a decisão agravada. 3. Agravo regimental conhecido e não provido."[27]

"1. A decisão agravada está alinhada à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que "descontos de quantias pagas além do devido pressupõem apuração dos valores em processo administrativo no qual fique assegurado ao servidor o exercício do direito de defesa ante eventual excesso ou erro de cálculo" (AI 241.428-AgR, Rel. Min. Marco Aurélio). 2. O Plenário do Supremo Tribunal Federal já assentou que ao "Estado é facultada a revogação de atos que repute ilegalmente praticados; porém, se de tais atos já decorreram efeitos concretos, seu desfazimento deve ser precedido de regular processo administrativo" (RE 594.296-RG, Rel. Min. Dias Toffoli). 3. Agravo regimental a que se nega provimento."[28]

"MANDADO DE SEGURANÇA – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TOMADA DE CONTAS ESPECIAL – DECISÃO QUE JULGA IRREGULARES AS CONTAS APRESENTADAS POR ADMINISTRADORES E/OU RESPONSÁVEIS POR DINHEIROS, BENS OU VALORES PÚBLICOS – CONSEQUENTE RECONHECIMENTO DO DEVER DE RESSARCIR O ERÁRIO – POSSIBILIDADE DE DESCONTO, NA REMUNERAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO RESPONSÁVEL, DA DÍVIDA APURADA – EXISTÊNCIA DE EXPRESSA AUTORIZAÇÃO LEGAL (LEI Nº 8.443/92, ART. 28, INCISO I) – SITUAÇÃO QUE, ADEMAIS, NÃO SE ENQUADRA NA NOÇÃO DE CONDENAÇÃO EM PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR – INAPLICABILIDADE, POR ISSO MESMO, DA CLÁUSULA PREVISTA NO ART. 45, 'CAPUT', DA LEI 8.112/90 – PRECEDENTES – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO."[29]

---

[27] Agravo Regimental no RE nº 909.553-SC, rel. Min. Rosa Weber, 1ª Turma do STF, DJe de 14.03.2016. Os seguintes julgados anteriores da própria Corte Suprema foram invocados como fundamento do acórdão: RE 594.200-AgR/RS, Rel. Min. Teori Zavascki, 2ª Turma, DJe 09.12.2015, RE 257.916-AgR/SC, Rel. Min. Roberto Barroso, 1ª Turma, DJe 06.5.2015, RE 826.305-AgR/SC, Rel. Min. Celso de Mello, 2ª Turma, DJe 13.10.2014.

[28] Ag. Regimental no RE nº 257.916-SC, rel. Min. Roberto Barroso, 1ª Turma do STF, DJe de 06.05.2015

[29] Ag. Regimental no MS nº 31.914-DF, rel. Min. Celso de Mello, 2ª Turma do STF, DJe de 05.11.2014

45. Destaque-se que as exigências da jurisprudência do STF encontram-se presentes no caso ora em discussão, senão vejamos: Há autorização expressa no artigo 1º e 4º, incisos V e VII, da Lei Estadual nº 19.490/11, bem como no artigo 2º, V e VII do Decreto Estadual nº 46.278/13, para que se faça desconto consignado compulsoriamente na folha de pagamento de servidor civil ou militar que seja devedor de indenização ao Poder Público, conforme fixado em decisão administrativa proferida em processo administrativo. Além da permissão legal, a Coordenadora da Cobrança Cível da AGEMG expressamente dispôs a necessidade de garantir o devido processo legal administrativo, destacando a jurisprudência que assegura o contraditório e a ampla defesa previstos na Constituição. Tais premissas afirmadas reiteradamente por escrito, em diversas oportunidades, pela Advocacia Geral do Estado consubstanciam nas condições que o STF determina como essenciais para que se promova o desconto em folha. A própria Súmula Administrativa 20, de 14.11.2013, da AGEMG, pacificou o entendimento segundo o qual "A Administração Pública Estadual deve observar o devido processo legal, pautado pelo contraditório e pela ampla defesa, para proceder à revisão de vencimentos, proventos e pensões e, quando for o caso, ao desconto em folha do pagamento do servidor ou pensionista, para fins de ressarcimento ao erário."

46. É manifesto que o órgão de consultoria, representação judicial e extrajudicial do Estado de Minas Gerais aquiesce com a orientação que é pacífica na Corte Suprema e apresenta fundamentos aptos a distinguir as exigências constitucionais indicadas pelo STF da alegada (e inexistente) inconstitucionalidade dos descontos admitidos na lei estadual, em sede de regulamentos e em julgados do STF e outros Tribunais.

47. É comum que, em situações como a ora em exame, os agentes públicos invoquem a decisão do STF no MS nº 24.182-DF, sustentando que o a Corte Suprema teria excluído a possibilidade de descontos mensais, em folha de pagamento, sem autorização do servidor, no caso de responsabilidade civil, ao argumento de que não seria legítima a autoexecutoriedade no procedimento administrativo.[30] A respeito do acórdão prolatado ainda em 2004, é importante observar que o entendimento exarado no voto do condutor do acórdão assentava-se exclusivamente no fato de que o texto legal então em tese não possuía qualquer autorização para que a Administração realizasse o desconto pretendido independentemente de anuência do servidor eventualmente atingido. Nesse sentido, o raciocínio jurídico que embasou o acórdão não se aplica à hipótese em

[30] MS 24.182-DF, rel. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes, Pleno do STF, DJU de 03.09.2004

discussão, visto que a legislação estadual autoriza, de modo expresso, a realização de descontos pelo Poder Público a título de consignação compulsória em folha de pagamento (artigo 4º, V e VII da Lei Estadual nº 19.490/11 e artigo 2º, V e VII do Decreto Estadual nº 46.278/2013), sem a necessária concordância prévia do servidor, mormente tendo em vista o indispensável cumprimento das garantias constitucionais em procedimento administrativo ultimado segundo o devido processo legal.

48. Ao analisar decisões jurisprudenciais sobre a matéria, Ricardo Marcondes Martins elucida as razões pelas quais o desconto é cabível, tendo sido instaurado regular procedimento administrativo previamente:

> "(...) nas relações especiais de sujeição a executoriedade dos atos administrativos é a regra (*supra*, Capítulo IX – 2); o que é vedado é a imediata efetuação do desconto, sem a prévia instauração de processo administrativo de defesa com efetiva garantia do contraditório. Como a relação entre a Administração e o agente é uma *relação especial de sujeição*, não há necessidade de recorrer ao Judiciário para empreender o desconto em folha. Perceba-se: a Administração não precisa recorrer ao Judiciário par impor e executar uma *pena disciplinar*, como a demissão. Da mesma forma ocorre com a imposição da *reparação do dano*; necessita, sim, instaurar previamente processo administrativo de defesa."[31]

49. O autor refere-se a ações que não impõem danos aos cidadãos, mas que causam prejuízos ao erário:

> "(...) o agente, por exemplo, danifica um bem móvel da Administração. A regra é a mesma: nas hipóteses de relação especial de sujeição, à danificação do bem deve seguir a automática instauração do processo administrativo para identificação do causador e apuração de eventual culpa; apurada a responsabilidade civil do agente, a indenização deve ser cobrada administrativamente e, em caso de não-pagamento, devem ser efetuados o desconto em folha ou a inscrição na dívida ativa e o ajuizamento da execução fiscal."[32]

[31] MARTINS, Ricardo Marcondes. Efeitos dos vícios do ato administrativo, op. cit., p. 608 (nota)
[32] MARTINS, Ricardo Marcondes. Efeitos dos vícios do ato administrativo, op. cit., p. 606-608

50. Em obra coordenada pela professora Maria Sylvia Zanella di Pietro, Ricardo Marcondes Martins estabeleceu correlação lógica entre tais premissas relativas à responsabilidade de agentes públicos em face do Estado e a autoexecutoriedade administrativa:

> "Os atos administrativos em geral são dotados de *executoriedade no primeiro sentido* assinalado: eles são executados de ofício pela Administração sem necessidade de que esta recorra ao Judiciário. (...)
> É possível que o ato unilateral de execução involuntária ou o de execução voluntária não sejam executados porque, respectivamente, o agente público ou o administrado não cumpriram o dever que lhe foi imposto. Com o descumprimento do dever, seja do administrado, seja do agente público, necessária a execução forçada, a coação material. (...)
> Para resolver esse problema, deve-se atentar para o conceito da *relação especial de sujeição*: não há como negar que em muitas hipóteses o administrado se insere numa relação jurídica específica com a Administração, diversa da que ela tem com a generalidade das pessoas. Caso típico é o dos agentes públicos, que representam a Administração, mas o conceito não se restringe a eles; abrange, *v.g.*, os presidiários, os estudantes de uma universidade pública etc. Em todas as relações especiais de sujeição, como regra geral, os atos administrativos gozam de executoriedade no sentido estrito, ainda que não haja previsão legal. Assim, por exemplo, o agente público e o concessionário, por participarem de uma relação especial de sujeição, podem ser coagidos materialmente sem necessidade de recurso ao Judiciário. A Administração não precisa recorrer ao Judiciário para intervir numa concessionária de serviço público, nem para demitir ou suspender um servidor, nem para descontar de seus vencimentos uma multa por ela imposta ou a reparação dos danos causados por ele."[33]

[33] BACELLAR Filho, Romeu Felipe. MARTINS, Ricardo Marcondes. Tratado de direito administrativo: ato administrativo e procedimento administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014 (Tratado de direito administrativo. v. 5, Coordenação PIETRO, Maria Sylvia Zanella di), p. 198-200

51. Segundo o autor, nas relações especiais de sujeição, a executoriedade "depende da prévia instauração do processo de defesa; o contraditório é prévio, ressalvadas as hipóteses excepcionais de necessidade de atuação imediata em que o contraditório será posto." Havendo executoriedade, "a questão só será levada ao Judiciário se o administrado impugnar a atuação administrativa. O Judiciário é órgão estatal competente para dizer a última palavra sobre o direito".[34]

52. Com efeito, diante da ação autoexecutória, é cabível impugnação judicial, seja para impedir os seus efeitos futuros, seja para sustar as consequências já ocorridas e apurar responsabilidades pelo comportamento viciado. Os mecanismos processuais são as medidas de controle da Administração perante o Judiciário, destacando-se o mandado de segurança, processos de conhecimento e, ainda, ação civil pública e ação popular.

3. Da obrigatoriedade de buscar o ressarcimento do erário: uma visão crítica da hermenêutica e o comportamento exigido dos operadores do direito

53. Uma das razões basilares de o Estado buscar ressarcimento dos danos que lhe foram causados por um dos seus agentes é não impor à sociedade, cujos recursos formam o erário, o resultado de prejuízos decorrentes do comportamento culposo ou doloso do servidor público. Havendo mecanismos que viabilizam a indenização estatal, com equilíbrio entre os custos e benefícios a serem alcançados, não há motivo juridicamente válido para sacrificar o interesse público primário, devendo-se privilegiar a legalidade, eficiência, moralidade e indisponibilidade do patrimônio público. A interpretação do regime jurídico administrativo deve ocorrer de modo a viabilizar, simultaneamente, o exercício do dever de o Estado buscar o ressarcimento e a proteção das garantias individuais e dos direitos fundamentais consagrados na Constituição da República. Não se admite sejam feitas escolhas discricionárias se uma interpretação sistêmica protege o núcleo dos direitos envolvidos, com equilíbrio entre a proteção da coisa pública, a indisponibilidade dos interesses sociais e as garantias constitucionais em favor daqueles que se relacionam com o Estado.

54. Nesse contexto, quando se fala em indisponibilidade do interesse público, não se está diante de uma decisão arbitrária que, sem mensurar o equilíbrio entre custos e benefícios, determina medidas desarrazoadas na

[34] BACELLAR Filho, Romeu Felipe. MARTINS, Ricardo Marcondes. Tratado de direito administrativo: ato administrativo e procedimento administrativo, op. cit., p. 203-204

persecução de um crédito de pequeno valor, como o correspondente a R$ 70,00 (setenta reais). Ao contrário, busca-se uma hermenêutica adequada que, reconstruindo o significado possível de Estado Democrático de Direito, assegura contraditório e ampla defesa a quem causou dano ao Poder Público, identifica mecanismo legal de busca do ressarcimento e não abdica do dever das autoridades e órgãos competentes diligenciarem no ressarcimento necessário. É direito da sociedade que servidores não sejam perseguidos com atuação arbitrária e, ao mesmo tempo, que autoridades e órgãos públicos não se omitam na proteção do patrimônio que é de todos. É manifesto que o direito à indenização do Estado não é passível de renúncia, estando os agentes competentes obrigados a tomar as medidas cabíveis e necessárias à sua efetivação. A despeito da correção dessa premissa, a realidade evidencia serem raras as situações em que o Poder Público alcança a indenização a que faz jus, como bem indica a melhor doutrina:

> "Para terminar o estudo do dever de buscar a reparação pelo agente dos danos causados ao erário pela edição do ato viciado, necessário atentar para um importante problema: no mundo dos fatos dificilmente a Administração exige dos servidores a reparação do dano, e quando o faz é com móvel espúrio. Em face disso, a apuração da responsabilidade do agente deve seguir-se automaticamente à concretização dos danos ao erário. Trata-se de típico exercício de competência vinculada."[35]

55. Para enfrentar esse desafio, cumpre reconhecer que, na segunda década do século XXI, estamos diante de situações que requerem a modernização do Estado, a escolha de quais searas atraem o dever de agir do Poder Público exclusiva ou prioritariamente, inclusive do ponto de vista arrecadatório, bem como do desafio de interpretar os mecanismos de atuação disponíveis para proteger os administrados e alcançar a eficiência administrativa. Sendo assim, não se pode coadunar com entendimentos que, ignorando o equilíbrio possível, optam por caminhos que eternizam vício grave da seara pública: a omissão total ou parcial na busca do efetivo ressarcimento pelos danos impingidos ao Estado.

56. A obrigatoriedade de o Estado buscar a indenização a que faz jus, inclusive em face de seus servidores quando tenham atuado com culpa ou dolo vem sendo reconhecida pela doutrina contemporânea. Nessa porfia, confira-se a lição do Procurador do Estado e processualista Érico Andrade:

[35] MARTINS, Ricardo Marcondes. Efeitos dos vícios do ato administrativo, op. cit., p. 611

> "O Estado é obrigado a exercer o direito de regresso em relação ao agente responsável, desde que este tenha atuado com culpa. Nesse sentido, Heleno Taveira Tôrres anota que o direito de regresso
> *transmuda-se em um dever-poder para o Estado, dado o seu regime de múnus público, de zelo da coisa pública, e de completa indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos. O poder de exercício do direito de regresso está, em verdade, subordinado ao dever de faze-lo no interesse da comunidade, dado que não cabe ao administrador qualquer juízo de discricionariedade sobre a oportunidade ou conveniência do regresso contra o agente culpado nem tampouco dispor do erário público a seu talante. Trata-se, em síntese, de medida assecuratória da permanência do patrimônio público, em atendimento aos princípios da continuidade do serviço público, da moralidade e da legalidade administrativa.*
> (...)
> Diante desse sistema, Cármen Lúcia Antunes Rocha conclui que *o administrado não fica em desvalia jurídica pelo prejuízo sofrido, nem a coletividade responde quando não tenha ele advindo de áleas do serviço, mas de comportamento gravoso - culposo ou doloso - do agente.*
> E assim ocorre porque, ainda na esteira das lições de Cármen Lúcia Antunes Rocha, *o patrimônio público, que assume o ônus do ressarcimento havido, não pode refugir aos princípios da legalidade e da moralidade pública, certo é que a ação regressiva não era, nem poderia ser, direito do Estado, mas dever incontornável e de cumprimento obrigatório deste.*" [36]

57. Nesse panorama, quando se afirma que, após regular procedimento administrativo, é lícito, com base em lei e em norma regulamentar, realizar descontos que materializam, de modo executivo, o ressarcimento devido ao Estado, está-se defendendo uma ação moderna de exercício das competências públicas. Não se trata de agir arbitrariamente e impor aos servidores, como um Estado-Rei Sol e déspota, o dever de pagar à Administração algo indevido. Obriga-se o órgão competente a realizar todo o trâmite em que seja efetivamente

[36] ANDRADE, Érico. Responsabilidade civil do estado e o direito de regresso. São Paulo: IobThomson, 2005, p. 71-72.

assegurada a ampla defesa e o contraditório, essenciais ao Estado Democrático de Direito. Reconhece-se que o legislador estadual já outorgou à Administração competência específica para realizar os descontos que possam ressarcir o Estado na hipótese de prejuízos comprovados em regular processo administrativo. Diante da executoriedade expressamente disposta em lei e normatizada em Regulamento em pleno vigor (artigo 4º, V e VII da Lei Estadual nº 19.490/11 e artigo 2º, V e VII do Decreto Estadual nº 46.278/2013), reconhece-se a inadmissibilidade de promover o aumento das ações em trâmite no Poder Judiciário, bem como o absurdo que seria deixar o prejuízo sofrido pelo erário a recomposição devida.

58. O Estado não pode se furtar a, pelas autoridades e órgãos competentes, nos estritos termos em que permitido pelo ordenamento, promover a recomposição do seu patrimônio. Isso principalmente em se considerando que a conclusão a propósito do dano não foi abrupta, nem construída unilateralmente sem que se admita a participação do interessado, com a produção das provas que entendeu necessárias, oportunidade de apresentação de defesa e decisão motivada após a sucessão de atos instrutórios cabíveis. Num contexto dessa natureza e diante de um Novo CPC editado para reforçar a responsabilidade das partes, inclusive da Administração Pública, na solução dos conflitos e efetivação das medidas necessárias, seria teratológico subtrair do órgão público competente a prerrogativa que a lei expressamente lhe outorgou, observada a proporcionalidade no tratamento da medida executiva.

59. Com base em permissão da legislação, sem nenhuma contrariedade à Constituição, o que se busca é evitar a judicialização de matéria que o próprio Executivo pode assegurar a concretude, com a redução dos conflitos de interesses desnecessariamente levados ao Judiciário. Esse é mais um instrumento para se buscar melhor eficiência do serviço público, maior celeridade da atividade administrativa e judiciária, efetivação do direito de todos à razoável duração dos processos em ambas as esferas, moralidade no ressarcimento do erário, além de maior segurança jurídica, que dá estabilidade do sistema.

60. A doutrina vem reconhecendo que medidas tomadas pela Administração com fundamento em normas vigentes, na busca da execução adequada das suas competências, é meio eficiente para se alcançar a melhor atuação executiva do Estado. Não transferir exclusivamente para controles externos a função de viabilizar a melhor realização das tarefas administrativas executivas é desafio do qual o gestor público não pode se descurar. Nas estruturas da Administração, aos poucos, amplia-se a ideia de não ser possível transferir ao Poder Judiciário todas as esperanças e medidas de incremento na atuação do

Estado e os ônus da materialização dos comportamentos públicos e privados. A diminuição das ações judiciais em que o Estado figura como autor ou réu reduz custos para todos (Judiciário, Executivo, terceiro e cidadão), viabiliza incremento de qualidade no trabalho realizado e diminui os prazos processuais, visto que as ações em curso poderão ter andamento mais célere. Além disso, tem-se clara economia decorrente do não pagamento de custas processuais, honorários advocatícios e juros sobre eventual débito em face da demora no procedimento judicial. Isso para não falar dos casos em que os valores irrisórios terminam esquecidos e objeto de inviabilidade de ação protetiva perante o Judiciário.

61. É preciso que o sistema jurídico, em relação ao regime de direito público, abandone o velho hábito de determinar regras cujo único resultado é não alcançar o que é necessário na situação específica. No caso de um servidor precisar devolver ao Estado montante que corresponda a prejuízo que ele próprio causou indevidamente, não é arbitrário, nem despótico, nem intolerável que se interprete o regime jurídico administrativo de modo a se alcançar esse resultado e isso principalmente quando, na atividade hermenêutica, se manteve o compromisso com o respeito aos direitos fundamentais e às garantias constitucionais.

62. O que se busca é romper o pacto que alterna entre duas posições igualmente criminosas: ou o Estado atua como um déspota arbitrário e ofende direitos subjetivos públicos do cidadão ou se vitimiza aqueles que se relacionam com a Administração e as interpretações são feitas para a conclusão resultar em prejuízo ao patrimônio estatal, com sacrifício, na verdade, do interesse público primário ali presente. Se é um absurdo imaginar que um servidor possa ter descontos abruptos em seu contracheque, sem processo administrativo prévio em que lhe assegure ampla defesa (e é um absurdo e a advocacia pública estadual não aquiesce com ilegalidade dessa natureza), igualmente intolerável é interpretar as normas vigentes para excluir autoexecutoriedade expressamente prevista em lei, com observância da proporcionalidade e das garantias constitucionais, respeitadas as exigências de devido processo em que ao servidor seja dada a oportunidade de apresentar defesa, tornando realidade o movimento dialógico procedimental. Exigir da Administração ajuizar mais uma ação de cobrança e/ou executiva que terminará empilhada nas estantes dos cartórios já abarrotados dos Juízos significa fazer prevalecer uma burocracia cuja consequência é a de sempre: ineficácia, imoralidade e mais prejuízos ao erário.

63. Se a Administração está sujeita a uma legislação que estabelece procedimentos eficazes que protegem os interesses dos terceiros (como os

servidores) e fixa as condições razoáveis para que a execução se dê fora do Judiciário, na esfera administrativa, mantida a segurança jurídica, não se vislumbra qualquer razão válida que possa embasar a recusa de observância do sistema.

64. O que a realidade clama dos operadores do direito é o rompimento com as desculpas de sempre, que os agentes de todos os Poderes assumam os seus deveres e os exerçam responsavelmente e que não sejam feitas construções teóricas sem qualquer comprometimento com o interesse público primário. Não é interesse da sociedade que alguém que causou dano ao Estado não pague o prejuízo e jogue sobre os ombros do todo o resultado da sua ação. O que a sociedade precisa é que os fatos sejam apurados em regular procedimento e, se determinada a responsabilidade do servidor, que seja assegurada a eficácia das normas de regência que permitem que a Administração obtenha, junto ao responsável, a indenização devida. Nada justifica que se refaçam caminhos no Poder Judiciário, uma vez garantidos os direitos fundamentais, a defesa e o contraditório na esfera administrativa. Que a Administração não se omita, que o responsável arque, de fato, com as consequências do prejuízo que causou e que ao Judiciário não seja transferida a responsabilidade pela execução de uma conclusão administrativa quando manifestamente desnecessário, à luz das expressas normas legais e regulamentares.

65. Por fim, cumpre afastar a assertiva de que no Estatuto dos servidores militares há previsão específica de que os descontos apenas se realizarão mediante concordância expressa, o que afastaria qualquer outra regra do ordenamento estadual. Analisando a Lei Estadual nº 5.301/69, tem-se que somente há menção a consignações em folha de vencimento em favor de entidades particulares no artigo 236. Uma norma da Lei Estadual nº 5.301/69 que trata de consignação em favor de empresas privadas, nenhuma repercussão possui no regramento consagrado na Lei Estadual nº 19.490/11. Afinal, o artigo 1º da Lei Estadual nº 19.490/11 expressamente admitiu consignações em folha de pagamento de "servidor público civil ou militar", definindo no artigo 2º que se considera consignação em folha de pagamento o desconto efetuado na remuneração do servidor público tendo por objeto o adimplemento das suas obrigações. Não só a Lei Estadual nº 19.490/11 expressamente atinge os servidores militares como o fato de haver na Lei Estadual nº 5.301/69 norma pertinente a outra situação (consignação para entidades particulares) não exclui a incidência dos dispositivos da Lei Estadual nº 19.490/11.

66. Destarte, independente da concordância do servidor, é lícito descontar da sua remuneração o montante relativo ao ressarcimento devido ao Estado, em razão de danos causados, tendo a responsabilidade do agente público restado comprovada em procedimento administrativo regular, com garantia do contraditório e da ampla defesa.

Conclusão

67. Diante dessas ponderações, opino pela legitimidade dos descontos realizados pelo Estado de Minas Gerais com base na Lei Estadual nº 19.490/11 e no Decreto Estadual nº 46.278/13, após regular procedimento administrativo em que foram garantidos o contraditório e a ampla defesa, apurados os pressupostos da responsabilidade civil do servidor militar perante o Estado e fixada a indenização devida, sendo constitucional e legal a autoexecutoriedade que materializa o dever ressarcitório na via administrativa, sem a necessidade prévia de recorrer ao Judiciário, nem de obter a concordância expressa do agente público.

À consideração superior.

Belo Horizonte, 13 de julho de 2016.

Raquel Melo Urbano de Carvalho
Procuradora do Estado
MASP 598.213-7
OAB/MG 63.612

APROVADO EM 22/07/16.

Danilo Antônio de Souza Castro
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica
MASP 1.120.503-6 - OAB/MG 98.840

De acordo /

Onofre Alves Batista Júnior
ADVOGADO-GERAL DO ESTADO
27/07/2016